

Internationale institutioners autoritet i en ny verdensorden

Af Jakob Kromann

En ny verdensorden er på vej, fordi de globale magtforhold ændrer sig i en retning, hvor USA ikke længere sidder så suverænt øverst på den globale magtskammel som tidligere. Hvad vil det betyde for den liberale regelbaserede verdensorden, og vil dens internationale institutioner miste deres autoritet?

Verden er under forandring i disse år. Det er den altid, vil nogle indskyde, men det er alligevel som om, at forandringerne er større for øjeblikket, end de har været længe. Den internationale rollefordeling er i opbrud, og der foregår et tydeligt positioneringsspil stormagterne imellem, hvor de tester hinanden for at afklare, hvem der skal tage ansvar for hvad, og hvem der skal løse hvilke opgaver. De nationale interesser bliver kørt i fokus, mens de ellers ganske presserende transnationale udfordringer bliver negligeret, og grænserne for den internationale retsorden bliver prøvet af, så de ellers utallige veletablerede internationale statslige organisationer (IGO'er) står tilbage og udstråler stigende magtesløshed og skrøbelighed.

I forbindelse med interventionen i Libyen i 2011 lærte nu daværende præsident Barack Obama os, at USA ville 'lede

fra bagsædet', hvilket må siges at være et markant brud med tidligere administrations amerikanske udenrigspolitik siden afslutningen af den kolde krig. Faktisk siden Anden Verdenskrigs afslutning er USA gået forrest og ageret styrmand i den liberale og regelbaserede verdensorden, vi har befundet os i. USA har i høj grad taget ansvar for at designe de institutionelle rammer, som den internationale orden er bygget op omkring, hvor især FN-systemet på grund af dets universelle karakter og utallige organisationer og konventioner er en hjørnesten i den liberale regelbaserede verdensorden.

Men Obama ville finde en mere tilbagetrukket rolle for supermagten, og med den nye præsident Donald Trump er der ingen tegn på, at det kommer til at ændre sig – tværtimod. Det giver udfordringer for den liberale verdensorden og dens institutioner, som USA traditionelt har været vogter over. For når USA's magt og status som den suveræne supermagt er ved at falme, og når andre stormagter er ved at øge deres internationale indflydelse, øges sandsynligheden for at nogle af disse 'rising powers' vil stille spørgsmålstegn ved det regelbaserede institutionel-

Jacob Kromann er stud.scient.pol. på 7. semester, Aarhus Universitet. Artiklen vandt førsteprisen i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence.

le setup, som USA er arkitekten bag – og handle derefter.

Den mest markante af disse rising powers er Kina. Landet har med sine imponerende vækstrater snart en økonomi på størrelse med USA's. Godt nok har de masser af interne problemer, som de bliver nødt til at tage hånd om, og de halter endnu langt bagefter USA på det militære område, men Kina er også stadig i en voldsom udviklingsproces, som ikke ser ud til at stoppe lige foreløbig. Derfor har det også stor betydning for verdensordenens udvikling, hvordan netop Kina som én af systemets mest magtfulde aktører agerer i den retslige verdensorden over for internationale institutioner som FN og den internationale lovgivning, som FN-systemet er garanteret for. Det vil denne artikel undersøge med udgangspunkt i sagen om 'Voldgiften om det Sydkinesiske Hav'.

Kinas opgør

Voldgiften om det Sydkinesiske Hav er det seneste eksempel på, at Kina har været i konflikt med FN-systemet og international lovgivning. Den omhandler en sag, som Filippinerne rejste mod Kina den 22. januar 2013 under Den Faste Voldgiftsret i Haag, og som baserer sig på Annex VII i FN's Havretskonvention (UNCLOS). FN's Havretskonvention er den juridiske ramme, der behandler juridiske konflikter mellem stater i oceanerne, og både Filippinerne og Kina har underskrevet konventionen, som de dermed er forpligtet til at følge, da afgørelser er bindende for medlemsstater.

Filippinernes sagsanlæg havde tre hovedtræk, som de bad retten tage stilling til: 1) en afgørelse af om Kinas 'nine-dash line' er i strid med UNCLOS; 2) en afgørelse af om bestemte rev giver krav på

eksklusive maritime zoner; og 3) en afgørelse af om Kina har krænket Filippinernes maritime rettigheder.

Baggrunden for sagen var et stadigt mere anspændt forhold mellem Filippinerne og Kina i årene op til sagsanlægget. Centralt for spændingerne mellem de to lande var Kinas såkaldte nine-dash line, som er en stiplede linje gennem det Sydkinesiske Hav, der udtrykker Kinas territorialkrav og indkranser 70-75 pct. af havets samlede areal. Det betyder også, at den er i direkte konflikt med Filippinernes territorialkrav, da de overlapper ganske betydeligt (ligesom nine-dash-linjen i øvrigt gør med adskillige andre landes territorialkrav i det Sydkinesiske Hav).

Filippinerne havde i flere år inden sagsanlægget forsøgt at nå frem til en løsning på territorialstridighederne gennem bilaterale forhandlinger med Kina, men det førte ikke nogle resultater med sig. Derfor inddrog Filippinerne international lov i konflikten. Det lagde de sig fast på efter en flere måneder lang strid mellem filippinske og kinesiske skibe ved Scarborough Shoal i 2012, hvor Kina endte med ikke at overholde den aftale, som USA faciliterede, om, at begge parter skulle trække sig fra området. Kina lod sine skibe blive, og bægeret flød over for den filippinske regering.

Kinas reaktion på sagsanlægget var utvetydig: De nægtede konsekvent at anerkende og deltage i enhver procedure i forbindelse med sagen. Den første formelle afvisning kom i februar 2013, mens et mere omfangsrigt dokument om Kinas officielle holdning blev offentliggjort i december 2014, hvor de uddybede, at dette var en sag, som internationale organisationer ikke skulle blandes ind i, men at der skulle findes en løsning bilateralt. Kinas

afvisning resulterede dog blot i, at sagen forløb uden kinesisk deltagelse.

Voldgiftens dom blev afsagt i juli 2016, og den gav enstemmigt mere eller mindre Filippinerne medhold i alle sagens elementer. For det første konkluderede dommen, at Kina ikke har historiske rettigheder over området inden for ninedash-linjen, som de ellers argumenterede for. For det andet giver de omstridte rev ikke krav på en eksklusiv økonomisk zone på 200 sømil, uanset hvem der har ret til suveræniteten over dem. For det tredje har Kina krænket Filippinerne rettigheder ved at befæste en række af de omstridte rev, og endelig har Kina gjort skade på miljøet i en sådan grad, at de har brudt med miljøbestemmelserne gennem disse befæstninger.

Kina reagerede ikke synderligt på dommen bortset fra at gentage, at de ikke anerkendte den. De ville ignorere voldgiftens beslutning og fortsat forsvare deres territoriale rettigheder. Dette understregede de ved bl.a. at arrangere en større militærøvelse med Rusland i området, samt ved overflyvninger med militærfly over det omstridte Scarborough Shoal.

Heller ikke Filippinerne reagerede voldsomt, da de kun afdæmpet hilste afgørelserne velkomne. Det kan hænge sammen med et regeringsskifte i Filippinerne i perioden omkring domsafsigelsen, idet den nyvalgte præsident Rodrigo Duterte har lagt op til en mere forsonende linje over for Kina. Men lige så iøjnefaldende var, at også de andre stormagter i regionen, USA, Japan og Indien, forholdt sig forholdsvis roligt med udramatisk støtte til dommen uden at gøre sig synderligt bemærket. Til gengæld støttede Rusland Kina i deres afvisning af dommen med argumentet om, at det var en sag for de to involverede stater, og ingen tredjepart burde blande sig.

Man kan altså roligt sige, at Kina har handlet ganske kontroversielt, fordi FN's institutioner og deres regulering af international konfliktløsning er så bredt anerkendt i staternes omgang med hinanden. De nægtede at deltage i en proces i en sag, hvor de selv er hovedaktør, under en institution, de selv er medlem af. Og de har underkendt autoriteten af en domstol, som er dybt forankret i FN-systemet og den internationale retsorden, ved at nægte at acceptere dens dom, selvom de er retligt forpligtet til det.

Samtidig har reaktionerne fra de andre berørte stormagter været tøvende i deres fordømmelse af Kinas adfærd, som derfor ikke ser ud til at få betydelige konsekvenser. Men hvor stiller det FN og de andre IGO'er i en ny og foranderlig verdensorden, hvis centrale aktører som stormagten Kina efter forgodtbefindende tilsidesætter deres regler og lovgivning?

Strategiske sikkerhedsinteresser

Spørgsmålet er dog, om det er så simpelt. For hvis man løfter blikket fra voldgiften om det Sydkinesiske Hav, finder man ikke samme tendens, hvor Kina åbenlyst bryder reglerne. Tværtimod er Kina i mange sammenhænge en stor fortaler for international styring gennem fælles regler og lovgivning. I eksempelvis WTO er Kina ved at have udviklet sig til en aktiv spiller, som er fortrolig med de gældende regelsæt og procedurer. Det betyder også, at de i stigende grad rejser sager i organisationen, men når de taber, accepterer de dommen og indvilger i at følge dens bestemmelser.

På samme måde er Kina på det sikkerhedspolitiske område altid meget opmærksomme på, at internationale militære interventioner og lignende sker med et sikkert mandat fra FN's Sikkerhedsråd.

Altså er Kinas adfærd i sagen om voldgift om det Sydkinesiske Hav nærmere undtagelsen end reglen, når man ser på landets tilgang til reglerne i de forskellige internationale institutioner og den internationale retsorden. Det interessante er, hvad der har gjort en så afgørende forskel, at den kinesiske administration i sagen mod Filippinerne har brudt med sine normale handlingsmønstre.

For at finde svaret bliver man højst sandsynligt nødt til at se nærmere på Kinas strategiske sikkerhedsinteresser. For i takt med at deres internationale magt stiger, bliver de også i stigende grad bevidste om, at de kan gøre deres strategiske interesser gældende – i hvert fald inden for nogle særlige rammer.

Kinas internationale sikkerhedssituation er i høj grad bestemt af USA's massive tilstedeværelse i den østasiatiske region. Supermagten har hovedsageligt gennem sine alliancer med Japan og Sydkorea mange tusinde tropper permanent stationeret i Østasien og dermed i Kinas baghave. Det bryder den kinesiske regering sig ikke om, for hvis man tager de langsigtede briller på, ønsker Kina selv at være den dominerende magt i sin egen region. Det er i hvert fald det, de signalerer med deres ekspansive territorialkrav og aggressive adfærd i nærområdet.

Men det vil blive lidt af en opgave selv uden USA's tilstedeværelse, fordi de geografiske realiteter betyder, at stormagterne Japan, Rusland og Indien alle ligger i Kinas nærområde. Derfor er første skridt at presse USA ud af regionen. Ud

fra dét perspektiv har Kina handlet rationelt og forventeligt med underkendelsen af voldgiftsdommen, fordi det i sidste ende er en balancerende mod USA's magtposition i Østasien.

Baggrunden for sagen var som bekendt netop Kinas ekspansive aspirationer i det Sydkinesiske Hav udtrykt gennem ninedash-linjen, skabelsen og befæstningen af kunstige øer og aggressiv adfærd over for Filippinerne i flere af de omstridte områder. Det er tiltag, som forsøger at påvirke den regionale magtbalance i Kinas favør, og som skal gøre USA mindre dominerende i området. Derfor bliver underkendelsen af voldgiftsdommen en indirekte balancerende mod USA.

Det væsentlige for Kina har været, at de ikke vil lade den internationale domstol gå i vejen for deres nationale sikkerhedsinteresser. På den måde lader det til, at Kina følger IGO'ernes og den retslige verdensordens juridiske spilleregler lige indtil det punkt, hvor de føler, at det begynder at gå ud over deres egen nationale sikkerhed.

Kinas selvhævdende adfærd og vilje til at trumfe egne interesser igennem på bekostning af international lovgivning kommer som et resultat af de globale magtfor skydninger og den nye verdensorden, som så småt er ved at udfolde sig.

Ny situation for IGO'erne

Det er utænkeligt at forestille sig, at de havde handlet på samme måde for 20 år siden, hvor den globale orden var solidt bygget op omkring USA's unipolaritet. For

Det væsentlige for Kina har været, at de ikke vil lade den internationale domstol gå i vejen for deres nationale sikkerhedsinteresser. På den måde lader det til, at Kina følger IGO'ernes og den retslige verdensordens juridiske spilleregler lige indtil det punkt, hvor de føler, at det begynder at gå ud over deres egen nationale sikkerhed.

på daværende tidspunkt havde Kina ikke kapaciteten til at gøre sine egne interesser gældende i et så sikkerhedspolitisk afgørende spørgsmål som territorialgrænser i det Sydkinesiske Hav relativt til USA, som forholdsvis uproblematisk kunne håndhæve international lovgivning qua som suveræne magtposition.

Dengang var kineserne dog heller ikke begyndt på det ekspansive projekt om at kontrollere størstedelen af det Sydkinesiske Hav. Men det har de gjort inden for de seneste år, fordi de har en vished om, at deres relative magt i forhold til USA er steget markant, og at USA derfor ikke længere vil kunne opretholde den internationale retsorden, uden at det vil have voldsomme omkostninger. Altså er garanten for IGO'ernes regelbaserede verdensorden i form af USA's enestående materielle magt ved at smuldre.

Det er ikke ensbetydende med, at vi har bevæget os væk fra et unipolært internationalt system, for USA er stadig den klart mest magtfulde stat i verden og den eneste, der er i stand til at projicere magt globalt. Forskellen mellem USA og andre af verdens stormagter er blot blevet mindre end i perioden umiddelbart efter afslutningen på den kolde krig, hvilket har betydet, at USA ikke længere kan kontrollere systemets andre stormagter, når deres interesser går imod USA eller er i strid med internationale regler og love. Sandsynligheden for, at de i en lang række tilfælde gør det, er i øvrigt ganske stor, når man tager i betragtning, at den liberale regelbaserede verdensorden er baseret på et geopolitisk fundament fra en tid, hvor USA nød overlegen global dominans. Derfor er dens institutioner også designet med udgangspunkt i et amerikansk verdensbillede.

Det er naturligvis ikke gået disse nye

stormagters næse forbi, at USA ikke længere har så langt større kapacitet end dem selv, at det til enhver tid kan få dem til at rette ind, og det er derfor, at de ikke længere holder sig tilbage for at fremme egne interesser. Samtidig er de dog også klar over, at ingen af dem endnu kan hamle op med USA, når det kommer til global magt, men styrkeforholdene kan ofte se anderledes ud i de nye stormagters egne regioner, hvor de typisk vil stå stærkere end på resten af kloden.

Derfor vil det også være i deres eget nærområde, at de nye stormagter tør udfordre USA's interesser og magtposition – hvilket netop er det billede vi ser i forbindelse med voldgiften om det Sydkinesiske Hav. Vi har således bevæget os væk fra et rent unipolært internationalt system med USA's totale dominans, til hvad man kan kalde et regionaliseret unipolært system, hvor USA godt nok er den eneste globale supermagt, men regionale stormagter fremmer deres interesser og øger deres indflydelse i deres egen region.

Det skaber indiskutabelt nogle problemer for de IGO'er og deres indbyggede regler, hvis formål er at regulere staternes adfærd og relationer til hinanden. For deres egne sanktionsmuligheder er ikke stærkere, end at staterne kan vælge at se bort fra dem – og når der ikke længere er en suveræn unipolær magt til at styrke disse sanktioner, vil de regionale stormagter relativt konsekvensløst kunne bryde IGO'ernes regelsæt, hvis de mener, at det er i deres nationale interesse.

Problemerne vil dog næppe være så omfangsrige, at vi vil se hele den liberale regelbaserede verdensorden bryde sammen i de kommende år, for hvis vi bruger Kinas adfærd i forbindelse med voldgiften om det Sydkinesiske Hav som et

typisk eksempel på det generelle billede, finder vi to begrænsninger for de nye stormagters brud med IGO'ernes regelbaserede system.

For det første vil bruddene på den internationale retsorden kun ske, når det drejer sig om nationale sikkerhedspolitiske spørgsmål. For et fælles sæt af spilleregler inden for områder som bl.a. økonomi og handel er til gavn for alle; ellers ville Kina fx også have brudt med WTO's regler, som de har gjort med FN's Havrets konvention. For det andet vil det kun forekomme på regional basis, hvor de nye stormagter har styrken til at gøre det.

Dermed ikke sagt at det ikke kan ramme globale IGO'er, for det var netop tilfældet med voldgiften om det Sydkinesiske Hav. Men det vil begrænse sig til regionale spørgsmål og konflikter i de områder, hvor disse nye stormagter blomstrer op. Altså kan vi forvente at se tendensen i Østasien på grund af Kina, i Sydasien, hvor Indien er den dominerende magt, og i Centraleuropa og dele af Østeuropa, hvor Rusland forsøger at styrke sin position. På længere sigt vil det også kunne ske i andre regioner, hvor andre stater vil kunne opnå samme stormagtsstatus.

Det er dog ikke sikkert, at vi vil se brud med international lovgivning i alle disse tilfælde, fordi det kræver en interesse fra stormagten i at gøre det, som de ikke nødvendigvis har. Selv hvis de føler, at den internationale lovgivning strider mod deres interesser, er der ingen ga-

ranti for, at de vælger at underkende den, selvom de har muligheden for at gøre det. Det kommer an på deres dedikation til den liberale regelbaserede verdensorden. Der er dog ingen tvivl om, at Rusland ikke besidder denne dedikation, og med voldgiften om det Sydkinesiske Hav så vi, at Kina heller ikke gør, hvis deres nationale interesser er stærke nok. Men det er ikke til at sige, om det samme gør sig gældende for eksempelvis Indien og Brasilien.

De nye stormagters muligheder for at modsætte sig IGO'ernes regelsæt betyder heller ikke, at den liberale regelbaserede verdensorden som overordnet ramme om det internationale system ikke består. Den vil være mere skrøbelig, og den vil opleve flere tilsidesættelser, men det er ikke noget, som kan forhindres, når USA ikke længere har den suverænt overlegne kapacitet til at gøre det. I stedet må vi acceptere udviklingerne i den globale magtbalance og ikke lade os fortvivle af dem. USA må stadig gå forrest i fordømmelsen af brud på international lovgivning og videreudviklingen af de regelbaserede IGO'er, hvor det kan lade sig gøre.

En liberal regelbaseret verdensorden er på langt de fleste områder til gavn for alle, og en suveræn unipolær supermagt, som kan opretholde en sådan orden i enhver situation, er ikke en nødvendig forudsætning for den.

○ ○ ○